

Odwołanie a rozwiązanie organów wykonawczych powiatu – kontekst wybranych środków ingerencji *ad personam* w samorządzie terytorialnym

Abstrakt: Przedmiotem artykułu jest charakterystyka samorządowego i nadzorczego kontekstu odpowiednio instytucji odwołania i rozwiązania organów wykonawczych powiatu przez pryzmat kluczowych atrybutów samorządu terytorialnego odnoszących się do sfery *ad intra* oraz do sfery *ad extra*. W tekście przyjęte zostało założenie, iż starostę należy uznać za organ wykonawczy powiatu, co też uzasadnia zastosowanie w tytule liczby mnogiej w kontekście organów wykonawczych powiatu.

Słowa kluczowe: decentralizacja, samorząd terytorialny, powiat, korporacyjność, samorządność, samodzielność

1. Wstęp

„Istnieje konieczność stworzenia mechanizmów, które z jednej strony zapewnią wykrywanie oraz usuwanie przypadków naruszeń prawa przez organy samorządu terytorialnego, z drugiej zaś zapewnią państwu pieczę nad zaspokajaniem potrzeb obywateli przez te organy. Do takich mechanizmów należy właśnie nadzór [...] Można jednak zarazem przyjąć, iż konstrukcja nadzoru jest również przejawem samodzielności samorządu terytorialnego [...] względem państwa, jako że samodzielność ta gwarantowana jest jedynie w granicach obowiązującego prawa i właśnie instytucja nadzoru granice te wyznacza, a zarazem potwierdza”¹. To spostrzeżenie stało się inspiracją do uczynienia przedmiotem

¹ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji*. Warszawa 2012, s. 243.

niniejszego artykułu syntetycznej analizy kontekstu wybranych elementów relacji strukturalnych określonych w ustrojowym prawie administracyjnym w zakresie podsystemu administracji samorządowej, z uwzględnieniem relacji związanych z instytucją nadzoru nad działalnością j.s.t.

Administracja publiczna niewątpliwie stanowi współcześnie jeden z ważniejszych obszarów życia społecznego, obecnie wskazuje się wręcz na codzienną niepomijalność administrowania². Szczególne znaczenie zyskuje w tym zakresie problematyka samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę rangę i praktyczne zastosowanie tej instytucji dla organizacji i funkcjonowania administracji publicznej we współczesnym demokratycznym państwie prawa, opartym m.in. na zasadzie legalności i praworządności, zasadzie podziału władz oraz na zasadzie decentralizacji władzy publicznej, a także zważając na związaną z zasadą pomocniczości „bliskość” tego zjawiska wobec administrowanych³.

Czynione w artykule ustalenia i analizy przyjmą perspektywę regulacji dotyczących powiatu jako j.s.t. Wybór regulacji dotyczących powiatu umożliwia porównanie ich z regulacjami odnoszącymi się zarówno do podstawowego typu jednostki samorządu lokalnego (gminy), jak i jednostki samorządu regionalnego (województwa), a ponadto wydaje się być szczególnie ciekawym, z uwagi na budzące w doktrynie prawa administracyjnego kontrowersje, zagadnieniem wyróżnienia w ustroju powiatu dodatkowego wykonawczego organu monokratycznego – starosty, którego ustawodawca jednak *expressis verbis* nie określa organem (wykonawczym) powiatu w ujęciu ustrojowym. Dlatego też przedmiotem analizy będzie regulacja wybranych środków ingerencji *ad personam*. Warto już na wstępie zaznaczyć, iż przyjęte tutaj zostanie stanowisko nakazujące, w świetle regulacji u.s.p., uznać starostę za organ wykonawczy powiatu. To też uzasadnia zastosowanie w tytule artykułu liczby mnogiej w kontekście organów wykonawczych powiatu.

Mając na uwadze wskazane wstępnie uwarunkowania, celem niniejszego artykułu będzie syntetyczna analiza porównawcza kontekstu instytucji odwołania oraz rozwiązania organów wykonawczych powiatu. Cel zostanie zrealizowany przy wykorzystaniu metody dogmatyczno-prawnej, opartej na analizie i interpretacji obowiązujących regulacji prawnych z odniesieniami do ustaleń doktryny prawa administracyjnego. Warto też zaznaczyć, iż zastosowanie

² Por. J. Blicharz, P. Lisowski, *Przedmowa*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 30.

³ Zob. art. 2, 7, 10 i 15 Konstytucji RP.

ww. środków ingerencji *ad personam* wobec organów j.s.t. niewątpliwie może dość znacząco i dynamicznie zmieniać funkcjonowanie samorządu terytorialnego, a przez to wpływać na status jednostki w państwie.

2. Władze powiatu (*sensu largo*) jako j.s.t. – ustalenia podstawowe

Przyjęty temat, odnoszący się do płaszczyzny *ad personam* relacji z udziałem organów j.s.t., nakazuje rozpocząć ustalenia od pojęcia władz powiatu. Warto zaznaczyć, iż w ramach systemu administracji publicznej można wyodrębnić podmioty administracji publicznej zdecentralizowane samorządowo, które swe dalsze „rozwiniecie strukturalne” opierają na właściwościach podmiotowych i organizacyjnych korporacji publicznej. Stwierdzenie to implikuje konieczność zakreslenia znaczenia pojęć decentralizacji oraz samorządu.

Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Decentralizacja postrzegana jest jako rodzaj relacji strukturalnych dynamicznego ujęcia organizacji prawnej administracji publicznej, w którym „poszczególne podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone bądź przekazywane z innych (wyższych) organów w drodze ustawowej, realizowane w sposób samodzielny i podlegające w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych”⁴. Podstawę realizacji idei decentralizacji stanowi art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Uzupełniającą warto zwrócić uwagę na art. 165 ust. 1 Konstytucji RP stanowiący, iż j.s.t. mają osobowość prawną. W kwestii pojęcia samorządu warto przytoczyć klasyczną definicję samorządu autorstwa T. Bigi: „Samorząd jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje, powołane do tego przez ustawę”⁵.

Zatem na tle mechanizmu decentralizacji samorządowej kształtuje się jednocześnie, w ramach systemu i struktur administracji publicznej, struktura ad-

⁴ J. Boć, *Decentralizacja*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 237.

⁵ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 152.

ministracji samorządowej, oparta na atrybutach korporacyjności, samorządności i samodzielności. Powiat w tym ujęciu może być zatem postrzegany jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej, przez który, zgodnie z art. 1 ust. 2 u.s.p., należy rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

Należy podkreślić, iż wyznaczana w ramach decentralizacji samorządowej korporacja, określana przez prawodawcę jako wspólnota samorządowa, stanowi tym samym podmiot władzy tego wyodrębnionego związku. Oczywiście jest, że mieszkańcy powiatu, tworzący z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową⁶, nie są w stanie realizować swoich zadań *in pleno*. Dlatego też, zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP, j.s.t. wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych⁷, ale jednocześnie zgodnie z art. 170 Konstytucji RP członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty. Rozwinięcie tych przepisów, w zakresie regulacji dotyczących powiatu, stanowi rozdział 3 u.s.p., zatytułowany „Władze powiatu”. W myśl art. 8 ust. 1 u.s.p., rozpoczynającego wspomniany rozdział ustawy, mieszkańcy powiatu podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym – poprzez wybory i referendum powiatowe⁸ – lub za pośrednictwem organów powiatu.

W kontekście poczynionych ustaleń w literaturze przedmiotu wprowadza się kategorię władz powiatu *sensu largo*, a w ramach niej wyróżnia się jeszcze władzę powiatu *sensu stricto*. Warto w tym miejscu przytoczyć następujące ustalenie: „[...] władzami j.s.t. są członkowie wspólnoty samorządowej – mieszkańcy j.s.t. – podejmujący rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym w drodze wyborów i referendum [...]. Dopiero w dalszej kolejności władza ta jest sprawowana przez mieszkańców za pośrednictwem organów j.s.t. [...] władzą jest wspólnota, a nie organy”⁹. Należy jednak podkreślić, iż *de facto* nie każdy członek wspólnoty samorządowej ma faktyczną możliwość wpływu, w określonych formach, na funkcjonowanie j.s.t., a jest to uwarunkowane spełnieniem dodatkowych warunków dotyczących np. czynnego prawa wyborczego¹⁰.

⁶ Art. 1 ust. 1 u.s.p.

⁷ Art. 169 ust. 1 Konstytucji RP.

⁸ W doktrynie prawa administracyjnego zwraca się uwagę obecnie również na instrumenty partycypacji społecznej, jak np. konsultacje społeczne czy też budżet obywatelski.

⁹ J. Korczak, *Władze jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 570-571.

¹⁰ Zob. art. 10 § 1 pkt 3 i 3 oraz § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 z późn. zm.).

Drugą z kategorii w ramach organizacji powiatu, rozumianego jako podmiot administracji publicznej, są organy powiatu, za pośrednictwem których mieszkańcy powiatu, stanowiący podmiot władzy w korporacyjnie skonstruowanym podmiocie administracji publicznej, mogą podejmować rozstrzygnięcia. Na podstawie przytoczonego już art. 169 ust. 1 Konstytucji RP należy podkreślić, iż ustrojodawca dychotomicznie wyodrębnia dwa rodzaje organów j.s.t. – organy stanowiące oraz wykonawcze. Można w tym miejscu ograniczyć się do stwierdzenia, iż w myśl art. 9 u.s.p. kolegialnym organem stanowiącym i kontrolnym powiatu jest rada powiatu wybierana w samorządowych wyborach bezpośrednich, zaś zgodnie z art. 26 u.s.p. organem wykonawczym jest zarząd powiatu, złożony z wybranych przez radę powiatu: starosty jako przewodniczącego, wicestarosty i pozostałych członków.

Na tle ustaleń dotyczących organów powiatu warto zwrócić pokrótce uwagę na status prawny starosty, który jest kontrowersyjny w doktrynie prawa administracyjnego, zwłaszcza w kwestii przyznania mu w perspektywie obowiązującej regulacji systemu administracji publicznej przymiotu organu powiatu. Respektując przyjętą koncepcję rozwinięcia strukturalnego w systemie administracji publicznej w kwestii organu administracji publicznej, jako jego atrybuty wyróżniające wskazuje się przede wszystkim wyodrębnienie organizacyjne i kompetencyjne w drodze ustawy, a przez to także zdolność do czynności administracyjnoprawnych, legitymację do wykonywania administracji publicznej w zakresie właściwym danemu podmiotowi administracji publicznej, który ten organ wówczas reprezentuje. Warto także jeszcze tutaj zwrócić uwagę na doktrynalne wyróżnienie organu w znaczeniu ustrojowym i procesowym¹¹. Rozważając pozycję starosty na gruncie u.s.p., należy zauważyć, iż w prawnopozytywnym ujęciu ustrojowym starosta nie został wyodrębniony *explicite* w rozdziale 2 u.s.p. dotyczącym władz powiatu, jako organ powiatu. Analizując pozycję ustrojową starosty na kanwie regulacji u.s.p., dotyczącej władz powiatu, warto raz jeszcze zwrócić uwagę na wspomniany już wcześniej art. 26 ust. 2 u.s.p., z którego można wywnioskować, iż piastun urzędu starosty pełni także, choć niejako „obok”, funkcję przewodniczącego zarządu powiatu¹²,

¹¹ Zob. szerzej: P. Lisowski, *Organy administracji publicznej i ich rodzaje*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 410.

¹² Nie poddając szczegółowej analizie samej procedury wyboru starosty, warto jeszcze zaznaczyć, że w tym ujęciu starosta jest organem kreowanym przez wybór, natomiast przewodniczący zarządu powiatu – z mocy samego prawa, aczkolwiek dopiero po wyborze pełnego składu zarządu powiatu. Daje to asumpt do jeszcze jednego spostrzeżenia: starosta zostaje także przewodniczącym

a zatem organu wewnętrznego organu kolegialnego, który jest już *expressis verbis* określony przez ustawodawcę organem wykonawczym powiatu¹³. Należy jednak też wziąć pod uwagę inne regulacje. Warto zwrócić uwagę chociażby na kompetencje starosty określone w art. 34-35 u.s.p. W kontekście analizowanego tutaj problemu duże znaczenie wydaje się mieć także treść art. 38 ust. 1 u.s.p. Słuszne więc wydaje się, często stawiane w literaturze przedmiotu, pytanie: „[...] dlaczego ustawodawca nie nazwał starosty organem powiatu. *De facto* oprócz funkcji przewodniczącego zarządu powiatu pełni on wiele samodzielnych funkcji i należy go uznać za organ administracji publicznej”¹⁴. Już analiza jedynie przykładowo wymienionych regulacji u.s.p. wskazuje, iż mamy do czynienia z jednostką organizacyjną w randze organu administracji publicznej, niewątpliwie w znaczeniu ustrojowym, a nie funkcjonalnym. Świadczy o tym, w szczególności, bezpośrednie usytuowanie przy powiecie oraz stosowny przebieg wyodrębnienia organizacyjnego i kompetencyjnego. Ustalenie to prowadzi do konkluzji uznającej starostę za ustrojowy organ (wykonawczy) powiatu.

3. Samorządowy kontekst odwołania organów wykonawczych powiatu (wraz z refleksowymi skutkami)

Podstawowe ustalenia dotyczące władz powiatu, w tym organów powiatu, znajdują swoje odzwierciedlenie w regulacji odwołania organów wykonawczych powiatu przez organ stanowiący i kontrolny powiatu. Warto w tym miejscu przytoczyć następujące spostrzeżenie: „Istniejące między tymi organami stosunki ustrojowe stanowią [...] prawem wyrażoną, pragmatyczną pochodną względnie zobiektywizowanego, instrumentalnego charakteru funkcji wykonawczych jednostki samorządu terytorialnego [...] wobec funkcji stanowiących i kontrolnych tej jednostki [...]”¹⁵. Regulacja u.s.p. zakłada pewnego rodzaju władztwo rady powiatu wobec zarządu powiatu¹⁶. Stanowi to podstawę do

zarządu powiatu nie na podstawie jedynie uchwały o jego wyborze, ale z mocy „sumy” skutków wszystkich uchwał prowadzących do wyłonienia pełnego składu zarządu powiatu.

¹³ Zob. art. 26 ust. 1 u.s.p.

¹⁴ B. Dolnicki, *Starosta*, [w:] J. Boć (red.), *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 49.

¹⁵ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 417.

¹⁶ Zob. np. art. 32 ust. 3 u.s.p.

realizowania przez radę powiatu funkcji kontrolnej (zbliżonej *de facto* nieraz do oddziaływania o charakterze nadzorczym) zarówno w płaszczyźnie *ad meritum*, jak i *ad personam* wobec zarządu powiatu. Jednym z instrumentów, realizując wspomnianą funkcję, jest instytucja odwołania organów wykonawczych powiatu. Ustawodawca wprowadza w u.s.p. trzy tryby odwołania organów wykonawczych powiatu – z powodu: nieudzielenia zarządowi powiatu absolutorium¹⁷, nieudzielenia zarządowi powiatu wotum zaufania¹⁸ oraz odwołania starosty z „innej przyczyny”¹⁹. Nie analizując tutaj szczegółowo ww. procedur odwołania organów wykonawczych powiatu, należy zwrócić uwagę na kilka kluczowych ustaleń dotyczących omawianej instytucji.

Przede wszystkim warto podkreślić, iż odwołanie organów wykonawczych powiatu stanowi środek ingerencji *ad personam*, będący przejawem interakcji wewnątrz-podmiotowych między organami administracji publicznej. W tej perspektywie kluczowy staje się atrybut samorządności j.s.t. W literaturze przedmiotu mowa tu właściwie o władztwie osobowym organu stanowiącego i kontrolnego nad organami wykonawczymi powiatu. Należy jednocześnie jednak podkreślić, iż wspomniane tu władztwo osobowe nie stanowi podstaw zaliczenia omawianej tu relacji organów administracji publicznej w ramach jednego podmiotu administracji publicznej do kategorii relacji związanych z nadzorem hierarchicznym.

W kontekście wszystkich trzech trybów odwołania organów wykonawczych powiatu należy też wskazać, iż ustawodawca ograniczył zasięg zastosowania wyborów samorządowych i referendum lokalnego jako instytucji oddziaływania korporacji terytorialnej jako podmiotu władzy na organy j.s.t. – na rzecz kompetencji rady powiatu, dotyczących zarówno wyboru, jak i właśnie odwołania organów wykonawczych powiatu. Ustalenie to daje asumpt do określenia odwołania organów wykonawczych powiatu jako środka kontroli rozproszonej społecznej. Trzeba jednak zaznaczyć, że dyskrecjonalność rady powiatu nie może być traktowana jako nieograniczona. Przyczyny ewentualnych zmian personalnych w organach wykonawczych powiatu powinny być inspirowane negatywną oceną ich administrowania, odpowiednio w zakresie prawidłowego wykonywania budżetu powiatu przez zarząd powiatu czy też w zakresie m.in. realizacji polityk, programów i strategii oraz uchwał rady powiatu przez

¹⁷ Zob. art. 30 u.s.p.

¹⁸ Zob. art. 30a u.s.p.

¹⁹ Zob. art. 31 u.s.p.

zarząd powiatu, czy też wreszcie w zakresie „innych przyczyn” dotyczących działania starosty jako organu (wykonawczego) powiatu.

Jeśli chodzi natomiast o skutki odwołania organów wykonawczych powiatu, którymi docelowo jest wygaśnięcie zdolności do działania wybranych wcześniej piastunów tych organów, zwraca uwagę – w kontekście uznania dodatkowo starosty jako monokratycznego organu (wykonawczego) powiatu – pewnego rodzaju niedokładność prawodawcy w uwzględnieniu i regulacji wszystkich skutków (określanych tutaj jako skutki refleksowe) odwołania zarządu powiatu z powodu nieudzielenia absolutorium lub nieudzielenia wotum zaufania. W ww. trybach odwołania u.s.p. nie reguluje *expressis verbis* sytuacji starosty jako organu (wykonawczego) powiatu względem odwołania zarządu powiatu. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, iż w trybach tych można odwołać wyłącznie cały skład osobowy zarządu, a zatem odwołanie przez radę powiatu zarządu powiatu dotyczy także starosty, jego zadań i kompetencji²⁰.

W tym kontekście zupełnie odmiennie przedstawia się regulacja art. 31 u.s.p. Należy więc zwrócić uwagę na skutek odwołania starosty, uregulowany w art. 31 ust. 4 u.s.p., w myśl którego „odwołanie starosty [...] jest [...] równoznaczne z odwołaniem całego zarządu powiatu”. Konstrukcja ta stanowi bez wątpienia przejaw realizacji koncepcji tzw. zarządu autorskiego. Warto więc zwrócić uwagę, iż w tym kontekście ustawodawca dostrzega i reguluje sytuację zarówno zarządu powiatu, jak i starosty jako organu (wykonawczego) powiatu.

4. Nadzorczy kontekst rozwiązania zarządu powiatu (wraz z refleksowymi skutkami)

Drugą z poddanych tutaj krótkiej analizie instytucji będzie rozwiązanie zarządu powiatu, które jest instrumentem nadzoru nad działalnością j.s.t. Warto tutaj przytoczyć następującą tezę: „Pojęcie nadzoru [...] jest przede wszystkim kategorią prawa administracyjnego (wywodzi się ono z terminologii nauk o organizacji i zarządzaniu). Najczęściej określenia «nadzór» używa się do sytuacji, w której organ jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie podmiotów i jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyręczać tych

²⁰ J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020, Tabela 25. Postępowanie w sprawie wyboru zarządu jednostki samorządu terytorialnego w związku z jego odwołaniem, s. 261.

organów w ich działalności. Uprawnienia nadzorcze obejmują prawo do kontroli oraz możliwość wiążącego wpływania na podmioty i jednostki nadzorowane²¹. Więzi nadzorcze stanowią szczególny rodzaj powiązania administracji samorządowej z pozostałą częścią systemu administracji publicznej²². W doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się dwie podstawowe funkcje nadzoru nad działalnością j.s.t.: funkcję strzeżenia prawa oraz funkcję ochronną i wspierającą²³. Środki nadzoru podlegają różnorodnym klasyfikacjom. Przyjmując kryterium formy, wyróżnia się środki prawne (w szczególności w formie rozstrzygnięć nadzorczych²⁴, zarządzeń zastępczych²⁵) oraz środki faktyczne²⁶ (np. żądanie informacji i danych²⁷). Natomiast biorąc pod uwagę kryterium momentu czasowego czynności nadzorczej względem czynności organu j.s.t., wyróżnia się środki nadzoru prewencyjnego (uprzedniego, wstępnego, *ex ante*) i środki nadzoru następczego (*ex post*). Innym kryterium, jakie można tutaj przyjąć, jest przedmiot środka nadzoru, co pozwala wyróżnić środki nadzoru *ad meritum* (nakierowane na działanie organu nadzorowanego) oraz środki nadzoru *ad personam*²⁸ (skierowane na piastunów organu podejmującego określoną czynność)²⁹. Nadzór nad działalnością j.s.t. ma charakter weryfikacyjny, a zatem jego jedynym kryterium powinno być kryterium legalności³⁰. Ponadto trzeba zaznaczyć, iż nadzór ten w klasycznym ujęciu może być sprawowany jedynie przez organy wskazane w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP.

Nie analizując szczegółowo procedury rozwiązania zarządu powiatu, warto zwrócić uwagę na kilka kluczowych ustaleń. W pierwszej kolejności należy wskazać, że rozwiązanie organów wykonawczych powiatu stanowi przykład środka ingerencji *ad personam* wobec organów j.s.t., a zatem też pewnego rodzaju przy-

²¹ Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07, LEX nr 469915.

²² Por. M. Stahl, *Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2019, s. 518.

²³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 415-417.

²⁴ Zob. np. art. 79 u.s.p.

²⁵ Zob. np. art. 85a u.s.p.

²⁶ Określane też jako tzw. techniczne środki nadzoru lub środki informacyjno-doradcze – por. J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 248.

²⁷ Zob. np. art. 77a u.s.p.

²⁸ Należy podkreślić, że przeważnie zastosowanie środka nadzoru *ad personam* jest skutkiem kontroli w płaszczyźnie *ad meritum*.

²⁹ Zob. J. Korczak, *Działalność jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie kontrolnej i nadzorczej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 609.

³⁰ Por. art. 171 ust. 1 Konstytucji RP.

kład interakcji zachodzących między organami administracji publicznej, ale przynależnych już do dwóch różnych podmiotów administracji publicznej. Kluczowy więc w tym aspekcie staje się atrybut samodzielności j.s.t. Należy zaznaczyć, iż organami administracji publicznej uprawnionymi do tego rodzaju ingerencji *ad personam* bezpośrednio dotyczących organów wykonawczych powiatu, są ustawowo określone organy nadzoru nad działalnością powiatu – Prezes Rady Ministrów działający na wniosek wojewody. W świetle tego warto wskazać, że instytucja rozwiązania zarządu powiatu stanowi klasyczny środek nadzorczy o charakterze osobowym, stosowany przez organy nadzorujące działalność powiatu jako j.s.t. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu: „Rozwiązanie nadzorowanego organu jest najbardziej dolegliwym ze wszystkich środków z tej grupy. Powinien on być stosowany w ostateczności, gdy organ nadzoru stwierdzi niemożliwość prawidłowego funkcjonowania organów powiatu”³¹.

Kolejną z odmienności, jakie warto też tutaj uwzględnić, są przesłanki zastosowania tego rodzaju środka ingerencji *ad personam*. Uznając kryterium legalności nadzoru, zastosowanie instytucji rozwiązania organów wykonawczych powiatu może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy te dopuszczają się powtarzających się naruszeń Konstytucji lub ustaw³².

Należy też zwrócić uwagę, że również w tym przypadku prawodawca nie określa *expressis verbis* skutków rozwiązania zarządu powiatu wobec działalności samego starosty jako organu (wykonawczego) powiatu. Ustawodawca wskazuje, że osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów pełni funkcję zarządu, pomijając funkcje starosty jako organu (wykonawczego) powiatu. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się jednak, że wygaśnięcie zdolności do działania zarządu powiatu dotyczy też starosty, jego zadań i kompetencji.

Uzupełniając można też jeszcze zauważyć pewnego rodzaju problem terminologiczno-pojęciowy w doktrynie prawa administracyjnego, związany z niewłaściwością zastosowania określenia rozwiązania wobec monokratycznego organu, jakim jest starosta, a jednocześnie trudnością znalezienia innego określenia właściwego dla takiego zewnętrznego środka ingerencji *ad personam* wobec organów j.s.t.³³

³¹ M. Augustyniak, *Nadzór nad działalnością powiatu*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 524.

³² Por. art. 83 ust. 2 u.s.p.

³³ W tym kontekście warto zaznaczyć, iż u.s.g. posługuje się w odniesieniu do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określeniem „odwołanie”, które niewątpliwie jest właściwszym wzglę-

5. Zakończenie

Należy podkreślić, iż dokonane ustalenia nie wyczerpują problematyki związanej z przyjętym obszarem badawczym. Analiza kontekstu instytucji odwołania i rozwiązania organów wykonawczych powiatu pozwala podzielić te środki, przyjmując jako kryterium usytuowanie w systemie administracji publicznej organu, które je stosuje, na środki wewnętrzne i zewnętrzne. Do środków ingerencji *ad personam* wobec organów wykonawczych o charakterze wewnętrznym można zaliczyć instytucję odwołania zarządu powiatu (i starosty) przez radę powiatu, natomiast do środków zewnętrznych zalicza się przede wszystkim instytucję rozwiązania zarządu powiatu.

Warto również zaakcentować brak spodziewanej, także ze względu na znaczące skutki ingerencji *ad personam*, precyzji ze strony prawodawcy w określeniu tych skutków wobec faktycznego zróżnicowania pozycji zarządu powiatu oraz starosty w ustroju powiatu. W tym kontekście ustawodawca czasem wprowadza *explicite* kategorię skutków równoznacznych z odwołaniem lub rozwiązaniem, a innym razem skutki te w obecnie obowiązującym stanie prawnym można jedynie wyinterpretować.

Należy jeszcze na koniec rozważyć możliwość rozwiązania w trybie nadzoru odwołanego zarządu powiatu, pełniącego jeszcze tylko tymczasowo swoje obowiązki. Niewątpliwie rozpatrywana tutaj sytuacja ma dotychczas charakter potencjalny i szczególnie wyjątkowy – zapewne dlatego też nie jest powszechnie rozpatrywana w doktrynie prawa administracyjnego – jednakże mimo to warto w tym miejscu, choć pokrótce, przeanalizować postawiony tu problem. Przyjmując wykładnię literalną art. 83 ust. 2 u.s.p., trzeba zaznaczyć, iż w przepisie tym mowa o zarządzie powiatu, nie zaś o odwołanym zarządzie powiatu, co ma o tyle znaczenie, iż ustawodawca posługuje się również i takim określeniem w innych przepisach u.s.p.³⁴ Można zatem przyjąć, iż prawodawca świadomie wprowadza możliwość rozwiązania jedynie zarządu powiatu, który nie został uprzednio odwołany. Jednakże warto zauważyć, iż przyjmując również ważną perspektywę wykładni celowościowej przepisów, których *ratio legis* stanowi przecież m.in. zapewnienie legalnego i prawidłowego funkcjonowania

dem organu monokratycznego, jednakże klasycznie w doktrynie prawa administracyjnego jest zarezerwowane dla środków ingerencji *ad personam* o charakterze wewnętrznym, w stosunku między organem wybranym a wybierającym (wybierającymi) go.

³⁴ Zob. np. art. 31b ust. 3 u.s.p.

organów powiatu, należałoby się opowiedzieć za możliwością rozwiązania odwołanego uprzednio zarządu powiatu, który już po odwołaniu nadal dopuszcza się określonych naruszeń zasady legalizmu i praworządności, a rada powiatu nie jest w stanie temu odpowiednio zapobiec. Analizy tej jednak nie można jedynie ograniczyć do samej wykładni przepisu – należy też jeszcze zwrócić uwagę na skutki obu środków ingerencji *ad personam* wobec zarządu powiatu. W tym kontekście należy podkreślić, iż w przypadku rozwiązania zarządu powiatu ten zaprzestaje swojej działalności, a jego funkcje, do czasu wyboru nowego zarządu powiatu, pełni osoba wyznaczona przez Prezesa RM³⁵, natomiast w przypadku odwołania zarządu powiatu ten pełni swoje dotychczasowe obowiązki do czasu wyboru nowego zarządu³⁶. Niewątpliwie zatem skutki związane z rozwiązaniem zarządu powiatu w trybie nadzoru znacznie silniej ingerują w samodzielność i samorządność powiatu jako podmiotu zdecentralizowanego poprzez samorząd terytorialny.

W świetle dokonanych ustaleń, biorąc pod uwagę przede wszystkim zasadę nierozszerzającej wykładni przepisów regulujących nadzór nad działalnością j.s.t. względem odpowiedniej ochrony jej samodzielności, moim zdaniem, należałoby się opowiedzieć za stanowiskiem krytykującym dopuszczenie możliwości rozwiązania w trybie nadzoru odwołanego już uprzednio zarządu powiatu, który pełni swoje dotychczasowe obowiązki do czasu wyboru nowego zarządu. Uzupełniając warto też jeszcze zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 83 ust. 2 u.s.p. w przypadku stwierdzenia określonych naruszeń przez zarząd powiatu w pierwszej kolejności wojewoda powinien wezwać radę powiatu do zastosowania niezbędnych środków, a dopiero gdy wezwanie to nie odnosi skutku, wystąpić z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu powiatu.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946).

Europejska Karta Samorząd Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 i z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminny (Dz. U. z 2024 r. poz. 609).

³⁵ Art. 83 ust. 2 u.s.p.

³⁶ Art. 31b ust. 3 u.s.p.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107).
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 oraz z 2024 r. poz. 498).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07, LEX nr 469915.

Literatura

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Blicharz J., Lisowski P. (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Boć J. (red.), *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, Wrocław 2001.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji*, Warszawa 2012.
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2019.
- Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.

